

УДК 352.01

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v6.2024.3>

**В.Е.Гедульянов**  
кандидат юридичних наук  
[orcid.org/0000-0002-2746-0838](https://orcid.org/0000-0002-2746-0838)

## ПРЕДСТАВНИЦЬКА ДЕМОКРАТІЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ ТА МОВА ВОРОЖНЕЧІ: РЕКОМЕНДАЦІЇ РАДИ ЄВРОПИ

Зазначено, що представницька демократія на місцевому рівні стикається з низкою проблем, серед яких поширення мови ворожнечі є одним із найсерйозніших. Використання дискримінаційної риторики в публічних дебатах та медіа не лише підриває засади демократичного управління, а й може призводити до соціальної напруги, маргіналізації окремих груп і навіть конфліктів. З огляду на це, дослідження впливу мови ворожнечі на місцеве самоврядування та розгляд практик Ради Європи у цій сфері є надзвичайно важливими для вироблення ефективних механізмів її запобігання та протидії в Україні. Головним питанням для України у цій сфері є взаємозв'язок між представницькою демократією на місцевому рівні та мовою ворожнечі: яким чином ворожа риторика впливає на якість демократичного процесу та довіру громадян до органів місцевого самоврядування.

Встановлено, що поширення мови ворожнечі у соціальних мережах становить значну загрозу для соціальної згуртованості, демократичних процесів та ефективності діяльності представницьких органів місцевого самоврядування. Такі прояви послаблюють довіру громадян до місцевої влади, підривають авторитет обраних представників і створюють умови для дестабілізації місцевих громад.

Запропоновано розробити та впровадити національну стратегію протидії мові ворожнечі, яка базуватиметься на комплексному підході. Основні елементи стратегії щодо місцевого самоврядування можуть включати: а) освітні програми для представників органів місцевого самоврядування, спрямовані на підвищення обізнаності щодо виявлення, попередження та ефективної протидії мові ворожнечі; б) інформаційні кампанії для членів територіальних громад, акцентовані на просуванні цінностей толерантності, інклюзивності та поваги до прав людини; в) механізми моніторингу проявів мови ворожнечі у цифровому просторі, що дозволить своєчасно реагувати на виклики, пов'язані з онлайн-залякуванням та фейковими новинами.

*Ключові слова:* представницька демократія, демократія, представницькі органи, інститут представницької демократії, органи публічної влади, мова ворожнечі.

### *Hedulianov V.E. REPRESENTATIVE DEMOCRACY AT THE LOCAL LEVEL AND HATE SPEECH: RECOMMENDATIONS OF THE COUNCIL OF EUROPE*

It is noted that representative democracy at the local level faces a number of challenges, among which the spread of hate speech is one of the most serious. The use of discriminatory rhetoric in public debate and the media not only undermines the foundations of democratic governance, but can also lead to social tension, marginalisation of certain groups and even conflicts. In view of this, the study of the impact of hate speech on local self-government and the consideration of the Council of Europe's practices in this area are extremely important for the development of effective mechanisms to prevent and counteract it in Ukraine. The main issue for Ukraine in this area is the relationship between representative democracy at the local level and hate speech: how hostile rhetoric affects the quality of the democratic process and public trust in local governments.

It is established that the spread of hate speech in social media poses a significant threat to social cohesion, democratic processes and the effectiveness of local government. Such manifestations weaken citizens' trust in local authorities, undermine the authority of elected representatives and create conditions for destabilisation of local communities.

The author proposes to develop and implement a national strategy for countering hate speech based on a comprehensive approach. The main elements of the strategy for local self-government may include: a) educational programmes for representatives of local self-government bodies aimed at raising awareness of the identification, prevention and effective counteraction to hate speech; b) information campaigns for members of territorial communities focused on promoting the values of tolerance, inclusiveness and respect for human rights; c) mechanisms for monitoring manifestations of hate speech in the digital space, which will allow timely response to challenges related to online intimidation and fake news.

*Key words:* representative democracy, democracy, representative bodies, institution of representative democracy, public authorities, hate speech.

**Постановка проблеми.** У сучасних демократичних державах місцеве самоврядування відіграє ключову роль у забезпеченні громадської участі, децентралізації публічної влади та ефективного публічного адміністрування (управління). Однак представницька демократія на місцевому рівні стикається з низкою проблем, серед яких поширення мови ворожнечі є одним із найсерйозніших. Використання дискримінаційної риторики в публічних дебатах та медіа не лише підриває засади демократичного управління, а й може призводити до соціальної напруги, маргіналізації

окремих груп і навіть конфліктів. З огляду на це, дослідження впливу мови ворожнечі на місцеве самоврядування та розгляд практик Ради Європи у цій сфері є надзвичайно важливими для вироблення ефективних механізмів її запобігання та протидії в Україні.

Головним питанням для України у цій сфері є взаємозв'язок між представницькою демократією на місцевому рівні та мовою ворожнечі: яким чином ворожа риторика впливає на якість демократичного процесу та довіру громадян до органів місцевого самоврядування? Окрему увагу варто

приділити стандартам та рекомендаціям Ради Європи щодо запобігання мові ворожнечі в органах місцевого самоврядування, а також аналізу їх впровадження в Україні. Крім того, важливо розглянути проблеми, з якими стикається країна в контексті протидії мові ворожнечі на місцевому рівні, та запропонувати можливі шляхи їхнього подолання з урахуванням міжнародного досвіду.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Відповідні питання досліджуються фахівцями з конституційного права у цілому – тобто, без акценту на органи місцевого самоврядування, на особливості протидії мові ворожнечі саме на місцевому рівні. У публікаціях у наукових фахових виданнях автори здійснюють постановку питання (наприклад, дивись [1–4]), але окремих статей, присвячених цій проблемі, поки що не надруковано. Тому у цій статті використано матеріали органів Ради Європи з цього питання (переважно Конгресу місцевих і регіональних влад). Відсутність відповідних публікацій в українській юридичній літературі свідчить про те, що розробки у цьому напрямі є перспективними.

**Метою статті** є аналіз впливу мови ворожнечі на функціонування представницької демократії на місцевому рівні, дослідження рекомендацій Ради Європи щодо запобігання та протидії цьому явищу.

**Виклад основного матеріалу.** Рада Європи приділяє багато уваги цьому питанню, але поки що обмежується державним рівнем. Так, з 2015 по 2023 рр. в Україні тривав проєкт Ради Європи «Протидія мові ворожнечі в Україні», спрямований на інтеграцію європейських підходів до подолання цього явища (але, він не передбачав залучення до участі у ньому органів місцевого самоврядування). Висновки та пропозиції, зроблені експертами проєкту, не містили згадки про можливість використання потенціалу органів місцевого самоврядування у цій сфері (дивись [5]). Зрозуміло, що жоден проєкт не може охопити усі вертикальні рівні публічної влади, але все ж таки відсутність уваги до органів місцевого самоврядування можна уважати певним недоліком.

Адже саме на місцевому (локальному) рівні здійснюється безпосередня взаємодія з неорганізованою громадськістю – з членами територіальних громад, що відкриває можливості для ефективного реагування на прояви мови ворожнечі та сприяння формуванню культури поваги до прав людини (а отже – якомога більш повної реалізації стандартів Ради Європи).

Важливість аналізованої проблеми для України у контексті євроінтеграції підкреслюється також і тим, що аналогічний проєкт майже у той же самий проміжок часу фінансувала ще одна європейська організація – ОБСЄ. Експерти ОБСЄ зосередились на проявах мови ворожнечі у засо-

бах масової інформації; за підсумками проєкту було підготовано звіт – однак, про органи місцевого самоврядування у ньому згадок не було (дивись [6]) – так само, як і у проєкті Ради Європи.

Варто зауважити, що проєкт Ради Європи було продовжено на 2024 рік в дещо іншому форматі – про це було повідомлено у новинах на Офіційному веб-сайті цієї організації [7]. Євроінтеграційний вектор цього проєкту було зміцнено тим, що в якості партнера до Ради Європи доєднався Європейський Союз. Але, рівень, на який звертали увагу експерти проєкту, для якого були сформовані висновки та пропозиції, залишився державним. Про органи місцевого самоврядування у 2024 р., як і у попередніх роках, не згадувалось.

Частково пояснення такого підходу можна знайти у документах Ради Європи, які слугують концептуальною основою для проєктів цієї організації. Зокрема, кожен проєкт Ради Європи ґрунтується на ключових європейських стандартах і принципах, визначених у її основоположних документах, таких як Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., Конвенція 1950 р. та інших нормативних актах. Вагомими є і документи, прийняті Комітетом Міністрів Ради Європи.

В аналізованій сфері основним документом є Рекомендація CM/Rec(2022)161 Комітету Міністрів державам-членам щодо боротьби з мовою ворожнечі, прийнята Комітетом Міністрів 20 травня 2022 р. на 132-й сесії Комітету Міністрів. У цій рекомендації про місцевий рівень у цілому (без згадки про місцеве і регіональне самоврядування, органи місцевого самоврядування) йдеться лише у п. 10. Так як цей документ поки що не перекладено на українську мову, доцільно навести зміст цього пункту у повному обсязі:

«10. До запобігання та протидії мові ворожнечі має бути залучено багато різних суб'єктів. До них належать: державні установи, включаючи виборні органи та органи влади на федеральному, регіональному та місцевому рівнях, їхні представники та співробітники, зокрема у сфері освіти, регулювання ЗМІ, охорони правопорядку, державних ЗМІ та судової системи, національні правозахисні установи та органи з питань рівності, а також інші зацікавлені сторони, такі як політичні партії, громадські діячі, інтернет-посередники, приватні ЗМІ, включаючи комерційні, місцеві ЗМІ та ЗМІ меншин, професійні асоціації, організації громадянського суспільства, правозахисники, релігійні організації, представники меншин та інших груп, соціальні партнери, наукові кола та науково-дослідні інститути. Рекомендація має на меті допомогти державам-членам і всім зацікавленим сторонам у розробці комплексної політики, стратегій і планів дій для ефективного запобігання та протидії мові ненависті, підтримуючи при цьому свободу вираження поглядів. Глава 3 містить

конкретні рекомендації відповідним ключовим суб'єктам» [8]. Слід додати, що у Главі 3 органи місцевого самоврядування не згадуються.

Аналізована Рекомендація супроводжується Пояснювальним меморандумом до неї. У цьому документі знов-таки згадується місцевий рівень (разом з державним), але не згадуються органи місцевого самоврядування – в одному з абзаців Пояснювального меморандуму, а саме в абзаці 77. Так як цей документ поки що не перекладено на українську мову, доцільно навести зміст цього пункту у повному обсязі – тим більше, що попри його розміщення у Пояснювальному меморандумі, він є лаконічним.

«77. Державні органи або установи, такі як поліція, навчальні заклади, зокрема школи та державні ЗМІ, відіграють вирішальну роль у виконанні позитивних зобов'язань держав-учасниць щодо запобігання та протидії мові ворожнечі та її поширенню. Відповідно до статті 4с МКЛРД, держави-учасниці не повинні дозволяти органам державної влади або державним установам, національним або місцевим, заохочувати расову дискримінацію або підбурювати до неї. Враховуючи значний вплив органів державної влади на державну політику та публічний дискурс, а також їхній особливий обов'язок поважати права людини, Рекомендація вимагає від держав-учасниць забезпечити, щоб державні органи чи установи та їхні представники уникали мови ворожнечі» [9]. Слід деталізувати, що МКЛРД – це Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1969 р., це є важливим як для розуміння сутності наведеного положення, так і для акцентування уваги на тезі, яку вже було наведено у нашому дослідженні – європейські стандарти утворюються з урахуванням стандартів світового рівня (МКЛРД була розроблена ООН). Якщо звертатись до документів більш загального характеру, що містять міжнародні права людини, то слід послатися на ч.2 ст. 20 (2) Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. (відповідно до якої «Будь-який виступ на користь національної, расової чи релігійної ненависті, що являє собою підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства, повинен бути заборонений законом» [10]). Така синергія є важливою.

Повертаючись до місцевого (локального) рівня, варто виокремити дві ключові сфери, в яких мова ворожнечі «перетинається» з діяльністю органів місцевого самоврядування, у т.ч. представницьких.

Перша сфера пов'язана із випадками нападів на депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Ці напади можуть включати як фізичні дії, так і використання мови ворожнечі в публічному просторі, зокрема в онлайн-форматі. Такі прояви не лише порушують особисті права, але й підривають довіру до демократичних інсти-

тутів, створюючи атмосферу ненависті та нетерпимості на рівні територіальної громади.

При цьому може стати у нагоді такий документ Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, як Методичні рекомендації для місцевих та регіональних органів влади щодо запобігання радикалізації та проявам ненависті на місцевому рівні, затверджені Резолюцією 384 (2015) 1 Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи [11]. Його прийнято доволі давно, але поки що не перекладено на українську мову (варто зазначити, що саме для органів місцевого самоврядування, які мають менше ресурсів, ніж органи державної влади, такі переклади є надзвичайно важливими, тому варто ще раз наголосити на важливості перекладу цієї Резолюції на українську мову. Хоча вона й не носить обов'язкового характеру, а містить рекомендаційні положення, вони стануть у нагоді у процесі реалізації конституційної реформи в Україні).

Слід зазначити, що у 2024 році Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи почав роботу з оновлення цих Методичних рекомендацій. Було узагальнено практику, на підставі чого було констатовано, що упродовж останніх років у Європі спостерігається зростання насильства щодо місцевих обраних представників, включно з фізичними, психологічними та вербальними нападами. Ця проблема стала одним із ключових викликів для місцевого самоврядування, оскільки створює загрози не лише для особистої безпеки депутатів місцевих рад, сільських, селищних і міських голів, але й для сталості демократичних інститутів. Протягом 2024 року Конгрес здійснював постановку питання, розробляв методичні підходи до його вирішення, та акумулював кращий досвід у цій сфері.

Важливу роль у цьому процесі відігравали члени представницьких органів місцевого самоврядування. Так, «про важливість розробки глобальної стратегії для захисту місцевих обраних представників від мови ворожнечі та фейкових новин наголосив Жан-Поль Бастен, мер міста Мальмеді та заступник голови бельгійської делегації до Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. У своєму виступі в Сенаті Франції 30 травня 2024 р. під час круглого столу на тему «Як краще захищати європейських місцевих обраних представників?» він акцентував увагу на тривожних умовах виконання їхніх повноважень, особливо в контексті послідовних криз, які пережила Європа» [12]. Цю доповідь було прийнято до уваги та обговорено у вересні 2024 р. Групою незалежних експертів з питань Європейської хартії місцевого самоврядування (GIE). Відповідно до наявної інформації, протягом наступних років пропонується розробка глобальної стратегії, яка:

– об'єднуватиме зусилля органів всіх рівнів публічного управління та залучатиме ключових

зацікавлених сторін, включаючи інтернет-посередників і інших представників технологічної галузі;

- включатиме регуляторні механізми для попередження та протидії загрозам і залякуванням, особливо в онлайн-середовищі;

- балансуватиме свободу вираження поглядів та її межі, надаючи інструменти для ефективної боротьби з мовою ворожнечі та фейковими новинами, що особливо важливо для місцевих обраних представників, кандидатів на виборах, правоохоронних органів та судової системи.

На відміну від більшості згаданих вище у цьому підрозділі документів, які містять міжнародні стандарти прав людини та / або міжнародні муніципальні стандарти, нова глобальна стратегія у контексті мови ворожнечі буде приділяти особливу увагу місцевому рівню.

У контексті нашого дослідження важливо підкреслити, що на місцевому рівні проблема мови ворожнечі безпосередньо пов'язана із безпекою обраних членами територіальної громади представників. Для них все частіше виникають три типи загроз.

Найбільш давніми є фізичні та психологічні загрози. Це напади на депутатів місцевих рад або голів громад, що супроводжуються мовою ворожнечі, підривають довіру до демократичних інститутів та створюють небезпечний прецедент для депутатів місцевих рад та виборних посадових осіб територіальних громад.

Новим типом загроз є онлайн-залякування. Більшість проявів мови ворожнечі та фейкових новин сьогодні зосереджена в соціальних мережах, таких як *Facebook* та *Telegram*. Відсутність регуляторного контролю посилює вплив таких явищ на суспільну свідомість та довіру до публічної влади.

У цій сфері обговорюється важливість таких дій, які може реалізувати кожна з країн – членів Ради Європи у процесі конституційної реформи:

- розробка стандартів компенсації для місцевих обраних представників, що враховують навантаження і ризики їхньої діяльності (не лише в Україні, але й багатьох країнах – членах Ради Європи депутати місцевих рад не отримують винагороди за свою роботу в цих органах місцевого самоврядування, доцільність такого підходу зараз поставлена під сумнів частими випадками мови ворожнечі на їхню адресу);

- забезпечення гендерної рівності та паритету у представництві (у процесі конституційної реформи Україна запровадила певні кроки у цьому напрямі);

- навчання представників, обраних членами територіальної громади, для підвищення їхньої спроможності реагувати на виклики мови ворожнечі та фейкових новин.

Таким чином, протидія мові ворожнечі та фейковим новинам є важливим компонентом захисту

демократичних інституцій на місцевому рівні. Інтеграція європейських стандартів у правову та практичну діяльність представницьких органів місцевого самоврядування України сприятиме зміцненню соціальної згуртованості, підвищенню довіри до цих органів та забезпеченню безпечних умов для реалізації мандату представників, обраних членами територіальних громад.

Друга сфера стосується активної ролі органів місцевого самоврядування у запобіганні мові ворожнечі шляхом інформаційної та просвітницької роботи. Завдяки безпосередньому контакту з членами територіальної громади, органи місцевої влади мають унікальні можливості для поширення європейських цінностей та формування культури толерантності. Так як органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у забезпеченні прав людини, зокрема екологічних, соціальних та культурних, то у контексті боротьби з мовою ворожнечі вони мають можливість:

- розробляти концептуальні документи, спрямовані на запобігання мові ворожнечі, зокрема через створення місцевих програм рівності та недискримінації (ці документи не обов'язково мають мати нормативно-правовий характер);

- сприяти діалогу з усіма інститутами громадянського суспільства у територіальній громаді, підтримуючи освітні ініціативи, культурні заходи та інформаційні кампанії, які сприяють формуванню інклюзивного суспільства;

- інтегрувати підходи, засновані на європейських стандартах прав людини, у свою діяльність. Це стосується як представницьких, так і виконавчих органів місцевого самоврядування та є важливим тому, що надаватиме можливість враховувати потреби всіх членів територіальних громад, включаючи меншини, та запобігати соціальній ізоляції у конкретній територіальній громаді.

Таким чином, європеїзація місцевого самоврядування в Україні передбачає активне використання стандартів Ради Європи для створення інклюзивного суспільства. Протидія мові ворожнечі є одним із важливих елементів цього процесу, що сприяє зміцненню демократії, верховенства права та захисту прав людини.

**Висновки.** Встановлено, що поширення мови ворожнечі у соціальних мережах становить значну загрозу для соціальної згуртованості, демократичних процесів та ефективності діяльності представницьких органів місцевого самоврядування. Такі прояви послаблюють довіру громадян до місцевої влади, підривають авторитет обраних представників і створюють умови для дестабілізації місцевих громад.

Запропоновано розробити та впровадити національну стратегію протидії мові ворожнечі, яка

базуватиметься на комплексному підході. Основні елементи стратегії щодо місцевого самоврядування можуть включати: а) освітні програми для представників органів місцевого самоврядування, спрямовані на підвищення обізнаності щодо виявлення, попередження та ефективної протидії мові ворожнечі; б) інформаційні кампанії для членів територіальних громад, акцентовані на просуванні цінностей толерантності, інклюзивності та поваги до прав людини; в) механізми моніторингу проявів мови ворожнечі у цифровому просторі, що дозволить своєчасно реагувати на виклики, пов'язані з онлайн-залякуванням та фейковими новинами.

Перспективи подальших досліджень полягають у тому, щоб зробити огляд розробок українських авторів щодо мови ворожнечі у цілому (тобто, не лише по відношенню до представницьких органів на місцевому рівні).

### Література

1. Barvinenko, V., Mishyna, N., Qaracayev, S. Ukrainian local government and Council of Europe's standards: human rights protection and decentralisation at the times of militarisation. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2023. № 9(4). P. 31–36.
2. Qaracayev C. Due process as constitutional control's subject: theory and practice of the Constitutional court of Azerbaijan and European court of human rights. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2023. № 64. С. 14–17.
3. Amelicheva, L., Martyniuk, O., Pyroha, I., Qaracayev, S., Myroshnychenko, V. Implementation of constitutional human rights and social guarantees of security in the context of digitalization. *Amazonia Investiga*. 2021. № 10 (45). P. 265–271.
4. Mishyna N. European court of human rights' judgements implementation by local and regional authorities: relevant publications on the topic. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2023. Т. 33. С. 52–57.
5. Combating hate speech in Ukraine. URL: <https://www.coe.int/en/web/kyiv/combating-hate-speech-in-ukraine>
6. Comparative Legal Analysis of Ukrainian Regulation of Hate Speech in the Media. Commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media and prepared by Toby Mendel, Executive Director of the Centre for Law and Democracy, Halifax, Canada, and Independent Media and Freedom of Expression Legal Expert. January 2018. <https://www.osce.org/files/f/documents/7/e/384567.pdf>
7. Reaffirming the partnership between the Council of Europe and Ukrainian beneficiaries to advance on combating hate speech. URL: <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/reaffirming-the-partnership-between-the-council-of-europe-and-ukrainian-beneficiaries-to-advance-on-combating-hate-speech>
8. Recommendation CM/Rec(2022)161 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech (Adopted by the Committee of Ministers on 20 May 2022 at the 132nd Session of the Committee of Ministers). URL: <https://rm.coe.int/prems-083822-gbr-2018-recommendation-on-combating-hate-speech-memorand/1680a710c9>
9. Explanatory Memorandum Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech 1434th meeting, 11, 13 and 17 May 2022. Steering Committee on Anti-Discrimination, Diversity and Inclusion (CDADI) and Steering Committee on Media and Information Society (CDMSI). URL: <https://rm.coe.int/prems-083822-gbr-2018-recommendation-on-combating-hate-speech-memorand/1680a710c9>
10. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043)
11. Guidelines for local and regional authorities on preventing radicalisation and manifestations of hate at the grassroots level: Resolution 384 (2015) 1. Congress Of Local And Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/168071a407>
12. At the French Senate, Congress calls for a global strategy against hate speech. 31 May 2024. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/at-the-french-senate-congress-calls-for-a-global-strategy-against-hate-speech>